

**СУД И АДМИНИСТРАТИВНАЯ ВЛАСТЬ В РОССИИ
ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ 60-Х – СЕРЕДИНЕ 80-Х ГГ. XIX В.
(К ВОПРОСУ ОБ ОБЕСПЕЧЕНИИ НЕЗАВИСИМОСТИ СУДЕЙ)**

© 2013 Ю. В. Щедрина

*канд. ист. наук,
доцент каф. государственного права
e-mail: shchedrinaj@gmail.com*

Региональный открытый социальный институт

Статья посвящена исследованию проблемы взаимоотношения суда и администрации пореформенной России в рамках изучения гарантий обеспечения независимости судей. Анализируются причины возникновения конфликтов между губернаторами, полицией и судьями; рассматриваются меры, предпринимаемые правительством, для разрешения противоречий между административной и судебной властями и обеспечения их согласованного функционирования в условиях сложной внутривластной ситуации. На основе анализа обширного комплекса архивных материалов делается вывод о том, что принятые в рассматриваемый период акты, направленные на усиление административной власти, не ограничивали в целом независимости судей.

Ключевые слова: судебные уставы, судебная реформа, мировые судьи, коронные судьи, независимость судей, губернатор, полиция, министерство юстиции, министерство внутренних дел

Судебная реформа 1864 г. в качестве одной из важнейших гарантий независимости судей провозгласила отделение судебной власти от административной (в понятие «административная власть» законодатель включал преимущественно губернаторов и полицию).

Губернаторы, ранее обладавшие обширными кадровыми и надзорными полномочиями в отношении судей (подробнее см., напр.: [24, с. 25–28]), по Судебным уставам 1864 г. окончательно их утратили. Кандидатов на должности члена окружного суда или судебной палаты выдвигало общее собрание окружного суда или судебной палаты при обязательном участии прокурора; назначал коронных судей император по представлению министра юстиции. Мировых судей избирали земские собрания при последующем утверждении кандидатур Сенатом. При этом ст. 30 Учреждения судебных установлений (далее УСУ) оставила за губернатором право сообщать земским собраниям о лицах, не соответствующих условиям, предъявляемым к кандидатам в мировые судьи, но внесённым в списки для избрания. В случае, если земское собрание избирало лиц «в противность замечаниям губернатора», то при предоставлении кандидатур в Сенат оно должно было обосновать причины этого (ст. 37 УСУ).

Отдельные губернаторы подходили к процедуре проверки списков формально; другие тщательно изучали биографии кандидатов, используя возможности иных органов государственной власти (так, санкт-петербургский губернатор пользовался услугами Третьего отделения собственной его императорского величества канцелярии [14, л. 2об]). Вследствие кропотливого сбора информации губернаторы могли отклонить значительное число кандидатур (в Псковской губернии, например, губернатор высказался против 70 человек из 451 [53, л. 9]). При этом отечественные

исследователи справедливо отмечают, что замечания губернаторов носили рекомендательный характер (см., напр.: [23]) и не были обязательны для исполнения земскими собраниями.

Ограничение полномочий губернаторов в отношении судебной власти не могло не вызвать недовольство высших должностных лиц губернии (хотя анализ архивных материалов и отчетов позволяет сделать вывод, что взаимодействие или противостояние губернаторов и судебной власти во многом зависело от личности начальника губернии: в начале реализации судебной реформы 1864 г. в тесном сотрудничестве с судами работали ярославский, новгородский, курский губернаторы и др. [53, л. 2, 26, 33об]). Стремясь вернуть утраченные prerogatives, отдельные губернаторы пытались даже навязать свои кандидатуры как следователей, так и чинов коронных судов, однако их попытки наталкивались на жесткое сопротивление прокурорских и судейских работников (см., напр.: [20, с. 225–226]).

Об основных претензиях губернаторов к судебной власти можно судить по материалам, поступившим в Комиссию о губернских и уездных учреждениях»¹. Протесты, в частности, вызывало то, что:

1) губернаторы лишены права наблюдать за успешным ходом следственных и судебных дел по таким преступлениям в нарушение порядка управления, которые составляют важнейшие интересы государственной администрации;

2) прокуроры не рассматривают сообщения губернаторов о противозаконных действиях судебных следователей, отказывают губернаторам даже в такой простой просьбе, как сообщение сведений по уголовным делам;

3) губернаторы допрашиваются на суде, в качестве свидетелей по таким делам, в которых они действовали как представители высшей правительственной власти в губернии, и показания их часто сопоставляются с показаниями обвиняемых;

4) подсудность губернаторов мировым судьям по общим проступкам не соответствует значению начальников губерний как представителей высшей правительственной власти на местах;

5) меры чинов администрации по предупреждению и пресечению преступлений нередко ведут за собой иски об убытках согласно ст. 1316–1330 Устава гражданского судопроизводства. При этом иски об убытках предъявляются свободно в отношении чинов администрации, тогда как в отношении судей их нельзя предъявлять без разрешения высшей судебной инстанции – судебной палаты или Сената, и т. д. [13, л. 5–6об]

Вносились начальниками губернии и предложения о мерах по урегулированию возникающих конфликтов (как правило, эти предложения сводились по сути к восстановлению утраченных административной властью prerogatives). Ряд губернаторов признавали необходимым обязать судей и прокуроров принимать к рассмотрению сообщения губернаторов о замеченных ими злоупотреблениях и неправильных действиях лиц судебного ведомства. Полтавский губернатор предлагал разрешить полиции при производстве дознаний делать обыски и выемки. Пензенский, Тамбовский, Вятский, Владимирский, Ярославский, Харьковский, Полтавский, Орловский, Смоленский, Херсонский, упоминая «о широком праве мировых судей и прокуроров делать чинам полиции предостережения», настаивали на отмене этого права и т. д. [13, л. 12–12об]

Сложная ситуация сложилась и во взаимоотношениях полиции и мировых судей. До судебной реформы полиция принимала активное участие в судебном процессе. Однако в ходе судебных преобразований конца 1850-х – начала 1860-х гг. право на

¹ Комиссия была образована в 1859 г. для «улучшения внутреннего управления в губерниях» [36, л. 1об]

предварительное следствие было изъято у полиции и передано следователям; полиция, по справедливому замечанию А.С. Масалимова, «лишилась судебных функций» [28, с. 152].

В начале проведения судебной реформы полиция тщательно старалась соблюдать на практике принцип невмешательства административной власти в деятельность власти судебной (см., напр.: [48, л. 3об]). Однако недостаточное финансирование мирового института со стороны земства вынуждало судей возлагать на полицию функции рассыльных и судебных приставов: доставку повесток, исполнение судебных решений и т. д. (см.: [35, л. 12об-13; 46, л. 19]). Подобная ситуация вызывала неудовольствие полиции (прежде всего, в силу кадрового дефицита (см., напр.: [42, л. 13об]) и зачастую приводила к задержке исполнения поручения мировых судей (в частности, в Тамбовской губернии некоторые повестки вручались адресатам только через десять дней [38, с. 140]). Кроме того, исполняя поручения мировых судей, полицейские были вынуждены пренебрегать своими прямыми обязанностями, о чем неоднократно сообщали и в Министерство юстиции, и в Министерство внутренних дел прокуроры, губернаторы и иные должностные лица [60, л. 89, 100об; 12, л. 20 и др.]; указывалось также на неудобство подчинения полиции мировому суду (см.: [49, л. 33об]). Попытки урегулировать ситуацию с самими мировыми судьями и их съездами не всегда приводили к желаемому результату (см., напр.: [46, л. 13об–14]).

В результате полицейские либо относились к обязанностям, возлагаемым на них судьями, «крайне индифферентно» [59, л. 5об], либо шли на конфликт с представителями судебной власти. Справедливости ради стоит отметить, что зачастую полиция и преднамеренно саботировала требования мировых судей, не желая подчиняться никому, кроме своего непосредственного начальства.

В ответ судьи также могли игнорировать действия полиции. Так, во времена Нижегородских ярмарок, «составляя чрез полицию до 70 актов в день о нарушении издаваемых администрацией правил», губернатор передавал их на разбирательство мировым судьям. Последние часто оставляли эти акты «без всякого внимания и тем, конечно, не только что не содействовали водворению порядка, но даже подрывали кредит лиц, обязанных за ним наблюдать» [42, л. 2об], то есть, полиции.

Еще одним камнем преткновения между мировыми судьями и полицией стало право мировых судей выносить «полицейским чинам» предостережения в силу ст. 53 Устава уголовного судопроизводства. Предостережения выносились «в случае неисполнения полицией обязанностей, возложенных на нее по производству дел у мирового судьи»; «о важных со стороны чинов полиции упущениях» предписывалось сообщать прокурору или его товарищу. Но отсутствие законодательного разъяснения термина «полицейские чины», а также детальной регламентации оснований вынесения предостережений, приводило к недоразумениям, а порой и открытым столкновениям между полицией и мировыми судьями. Последние зачастую чересчур вольно толковали предоставленное им право, вынося предостережения даже начальникам полицейских управлений, коллегиальным полицейским присутствиям и т. д. [30, с. 296].

Оценивая комплекс проблем взаимоотношения полиции и мировых судей, нельзя не согласиться с мнением В. Фукса, полагающего, что чины полиции, оказались в двойном подчинении, неся ответственность фактически и перед судебной, и перед исполнительной властью [58, с. 224]. Подобную же проблему понимали и отдельные губернаторы в своих донесениях в Министерство юстиции (см., напр.: [53, л. 34–34об]).

Действительно, желая обеспечить действенную независимость судей, законодатель последовательно провёл на местном уровне идею отделения суда от администрации, и в том числе от полиции. Но баланс разделения властей был нарушен

с явным «перекосом» в сторону судебной власти, что не могло не вызывать недовольство полицейских чиновников и не стать предметом озабоченности в правительстве и в обществе.

«Столкновения между полицией и мировыми судьями, да и вообще с новым судом, на первых порах нашей судебной реформы, – явление естественное и неизбежное, – осторожно писала газета “Москва”.– Нет сомнения, что с течением времени эти столкновения будут становиться все реже и реже, по мере ослабления еще властительных ныне преданий старого административного порядка» [29].

Менее оптимистично на налаживание отношений между судами и полицией смотрели представители государственной власти. В 1868 г. градоначальник Санкт-Петербурга Ф.Ф. Трепов писал: «К сожалению, столкновения между полицией и судебным ведомством всё ещё повторяются. Полное соглашение между двумя ведомствами столь же трудно достижимо, сколь и желательно. Главнейшие препятствия – это неопределённость закона о правах и власти администрации и в чрезмерной обременённости полиции занятиями и обязанностями самыми разнообразными... и весьма часто ей несвойственными» (цит. по.: [56, с. 119–120]).

В отечественной литературе основной виновницей возникшей напряженности в отношениях между административной и судебной властями называлась преимущественно первая, не желающая «признавать новые реалии жизни» [8], «смириться с принципом всесословного производства» [6, с. 112], соглашаться «с идеей независимости судебной власти» [40, с. 129] и т.д.; подобную точку зрения высказывали и современники описываемых событий (см., напр., позицию А.В. Головина: [43, л. 2]). Комплексный анализ архивных и печатных источников позволяет сделать вывод об односторонности подобных выводов.

Либерализация общественных отношений, широкое обсуждение в прессе основных положений судебной реформы на стадии их разработки, провозглашение на законодательном уровне принципа независимости судей – эти и ряд других факторов вызвали зарождение в судейской среде пренебрежительного отношения к местной административной власти, начиная от полиции и заканчивая губернаторами (см., напр.: [14, л. 2–2об; 45, л. 12–14; 46, л. 15; 54, л. 1–1об и т.д.]). Судьи дистанцировались от губернаторов, отказываясь выполнять их требования, даже предъявляемые в рамках установленных законом полномочий.

Наиболее точно суть противостояния административной и судебной властей в рассматриваемый период высказал Р. Уортман. «Новый суд привнес в российские институты подрывной элемент, – писал он, – который расколол правительственный мир на две антагонистические части, лишённые способности понять друг друга. ... По одну сторону находились администраторы, преданные исполнительной ветви власти как инструменту воли самодержца, по другую – служители юстиции, которые взирали на судебную власть как единственное ручательство правосудия. Администраторы не доверяли юридической профессии, которая, как им казалось, лишь провоцирует сомнения и расставляет ловушки законнических словопрений тогда, когда требуется действовать решительно и безоглядно. Служители же юстиции страшились правительства, которое, как представлялось и в то время, и раньше, смотрело на суд как докучливую помеху своим политическим предначертаниям» [57, с. 456].

Как справедливо отмечает А.В. Киселева, при реализации судебной реформы «немалую, а порой и значительную роль играли традиции и устоявшиеся неписанные нормы. ... действительного полноценного разделения властей не существовало. И поэтому характер взаимоотношения судебной и административной властей был производным от этого состояния. Именно поэтому состояние легкой эйфории от

осознания собственной независимости судебных деятелей было нарушено бурной реакцией губернаторов на проявленное неуважение к судебной власти» [26, с. 146–147].

Попытка усилить контроль местной администрации над судебной властью была предпринята еще в самом начале реализации Судебных уставов. В июне 1866 г. министр внутренних дел П.А. Валуев, начальник Третьего отделения собственной его императорского величества Канцелярии П.А. Шувалов и министр государственных имуществ А.А. Зеленой составили записку о пределах губернаторской власти в связи с великими реформами.

«Неудовлетворительное состояние учреждений местной правительственной администрации в губерниях, а в особенности весьма недостаточное значение власти губернатора» [33, л. 2–2об] побудило авторов выработать целый комплекс предложений по усилению значения власти губернаторов, а также для «немедленного устройства административно-полицейского надзора в губерниях» [33, л. 1].

В целях надзора за административными, а также сословными учреждениями авторы записки предлагали предоставить право губернаторам «производить во всякое время общую и внезапную ревизию» в этих учреждениях [33, л. 8об], приостанавливать исполнение всякого распоряжения, «сделанного тем или другим местом или должностным лицом, если распоряжение это окажется противным законам или общим государственным интересам» [33, л. 9] и т. д.

В записке проектировалось также предоставление губернаторам, «как высшей полицейской власти в губернии», права «требовать в свое присутствие, для личных объяснений должностных лиц всех ведомств, не исключая и судебное» [33, л. 10].

После рассмотрения записки в специально созванной комиссии она была направлена для рассмотрения в Комитет министров, где стала предметом оживленной дискуссии. Несмотря на возражения министра юстиции Д.Н. Замятнина и министра финансов М.Х. Рейтерна (см.: [32, л. 5–7]), «во исполнение высочайшей воли» [17, л. 39], Комитет министров записку утвердил, правда, внося, по словам Д.А. Милютина, «столько перемен в первоначальной редакции проекта, что результат вышел опять весьма скромный и маловажный» (цит. по: [1, с. 469]). Это и дало основание С.И. Зарудному, не одобрявшему инициативы авторов записки, не без иронии отметить: «проект Валуева о расширении власти губернаторов – это уродливое детище – окончательно провалился в Комитете Министров» (цит. по.: [31, с. 109]).

Положение Комитета министров «О пространстве и пределах власти губернаторов» было утверждено Александром II 22 июля 1866 г. [3].

Норма п. VIII данного положения гласила: «Подтвердить всем присутственным местам и должностным лицам, чтобы установленный законами порядок письменных сношений с губернаторами соблюдали во всей точности, разъяснив при этом, что все служащие в губерниях лица, даже неподчинённые в служебном отношении губернатору, несмотря на сравнительное их по классу должности или чину старшинство, ни на особый характер служебной деятельности, иногда совершенно независимый от влияния административной власти, в случае их вызова или приглашения губернатором, обязаны непременно подчиниться его законным требованиям и оказывать ему должное уважение...». О распространении указанной нормы на судей заявил Д.Н. Замятнин, подписавший 31 октября 1866 г. особый циркуляр. В нём министр юстиции разъяснял, что все чины судебного ведомства «в случае вызова их или приглашения обязаны непременно подчиниться законным требованиям его (губернатора. – Ю.Щ.) и оказывать ему должное уважение, на которое он, как представитель высшей в губернии власти, имеет неотъемлемое право» (цит. по: [21, с. 62]).

Оценки значения актов 1866 г. для дальнейшего развития принципа независимости судей разнятся. Современники исследуемых событий полагали, что Положение 22 июля 1866 г. не могло ограничить независимость судей, так как ранее принятые Судебные уставы поставили «самостоятельность их (судей.-Ю. Щ.) не только превыше и в ущерб деятельности других учреждений, но и вне всякого влияния на них даже высших правительственных лиц» [11, л.4], а данные губернатору Положением 22 июля 1866 г. права никоим образом «не усилили значения» его власти [10, л. 3об]. В советской и постсоветской же историографии акты 1866 г., наоборот, рассматриваются как удачная попытка правительства подчинить судебную власть административной (см., напр.: [22, с. 46–47]).

Более осторожна в своих выводах А.Д. Попова. Полагая, что «простое существование» этих актов «наносило серьёзный урон независимости судебной власти», она, тем не менее, признаёт, что «трудно... определить, насколько часто использовался этот циркуляр (31 октября 1866 г. – Ю.Щ.) реально, так как факт вызова чиновника к губернатору нигде не регистрировался» [40, с. 130]. Действительно, свидетельства таких вызовов служат в основном архивные данные (см.: [63, л. 1–2; 37, л. 57]) и воспоминания современников (см., напр.: [20, с. 225–226]).

Анализ архивных материалов, а также фактов, приведённых исследователями (см., напр.: [40, с. 130–132; 41, с. 75–76 и т.д.]), позволяет сделать вывод, что именно первая точка зрения наиболее верно отражает специфику взаимоотношений губернаторов и судебной власти после 1866 г. По сути, указанные акты лишь регламентировали определённые субординационные отношения между губернаторами и судьями, не имея реального значения для влияния административной власти на деятельность служителей Фемиды. На наш взгляд, речь следует вести только об идеологическом значении указанных актов: их основные положения воспринимались судьями как посягательство на независимость, провозглашённую уставами 1864 г.

Но вопросы противостояния администрации и судей беспокоили правительство не столько из-за постоянных жалоб губернаторов в Министерство внутренних дел. И государственные чиновники, и частные лица не могли не отмечать с тревогой: начавшаяся в ходе проведения Великих реформ либерализация общественных отношений в стране, где долгое время господствовал авторитарный режим, имела своим последствием появление антиправительственных кружков, развитие терроризма. В то время как администрация пыталась всеми разрешёнными для неё методами подавить существующие очаги волнений и предотвратить появление новых, судьи и прокуроры, опираясь на закон, отпускали задержанных зачинщиков беспорядков, оправдывали их за недостатком улик и т.д. Показательным в этом отношении стал известный процесс Веры Засулич. Он вызвал в обществе противоречивую реакцию – от излишне восторженной до полного неприятия решения суда. А.Ф. Кони так метко охарактеризовал царившее тогда настроение: «Для одних решение по делу Засулич было вполне правильным выражением политического настроения в обществе, и в этом состояла его высота и целесообразность. Для других это решение было проявлением революционных страстей начавшегося разложения государственного порядка... Одни находили, что суд может, не теряя своего значения и смысла и оставаясь всё-таки судом, сделаться органом проявления политических страстей, за неимением для них другого выхода; другие считали, что горячий материал, так ярко вспыхнувший по поводу этого дела, создан решением присяжных и что, не будь суда для проявления недовольства, не было бы и недовольства» [27, с. 183]. Но даже либерально настроенная пресса не могла не высказать опасений о последствиях неожиданного вердикта присяжных. И.С. Аксаков назвал оправдание Веры Засулич «самым злосчастным событием для нового суда» [55, с. 12]. Б.Н. Чичерин писал с

негодованием: «И вот мы дожили наконец до того небывалого зрелища, что законное правительство, в борьбе с противообщественными элементами, с подпольной властью, действующей путем убийств, встречает публичное осуждение со стороны официальных представителей общества» [34, л. 9об].

Стремление соблюдать законность, выглядевшая в глазах местной администрации как «лояльность» служителей Фемиды по отношению к зачинщикам беспорядков, способствовала, по предположениям правительства, росту крестьянских волнений и террористических актов. Так, по данным Третьего отделения, число политических процессов неизменно увеличивалось: если в 1866–1875 гг. было всего 5 процессов и 144 обвиняемых, то только с 1875 по 1878 гг. – уже 4 процесса, и по ним привлечено более 300 обвиняемых. Причем, подчеркивалось особо, в числе обвиняемых по процессам последних трех лет встречались и такие, которые ранее привлекались к суду по подобного рода делам, но были оправданы [11, л. 2–2об].

Противостояние администрации и судей в условиях нарастающей угрозы терроризма в России не могло не вызвать озабоченности правительства. Вопросы взаимоотношения двух властей становятся предметом обсуждения целого ряда Особых совещаний второй половины 1870-х гг.

Предпосылкой созыва первого Особого совещания, на котором рассматривались вопросы взаимодействия и противостояния административной и судебных властей стали действия прокурорских работников Воронежской и Нижегородской губерний, освободивших, несмотря на противодействие администрации, зачинщиков крестьянских беспорядков «без расследования улик» (см.: [15, л. 1; 16, л. 5; 18, л. 59об]).

Особое совещание было создано 9 декабря 1875 г. В этот день министр внутренних дел А.Е. Тимашев писал П.А. Валуеву: «Государь-император высочайше повелеть соизволил, по возвращении гг. министров, обсудить в особом совещании из министров внутренних дел и юстиции и Главноуправляющего Второго и Главного начальника Третьего отделения канцелярии вопрос о праве лиц прокурорского надзора и судебного ведомства освобождать арестованных административными властями и предоставить об этом всподанейший доклад» [15, л. 1об].

Совещание начало свою работу 12 декабря 1875 г. Цель его поставлена была шире, чем изначально предполагал император: обсудить те «неудобства», которые возникали на практике в отношениях между местной администрацией и судами [16, л. 2].

Основные направления деятельности Совещания были выработаны на первом же заседании. Ссылаясь на ст. 80 Основных государственных законов, участники совещания отметили: администрация и суд составляют часть «одного Верховного Правительства», почему и обязаны «единством действий совместно заботиться о благоустройстве государства и общества» [18, л. 59об]. Поэтому в сложившихся условиях следует разработать комплекс мер для оптимизации взаимодействия административной и судебной властей. При этом члены Совещания специально оговаривали, что любые предложенные ими меры никоим образом не будут означать существенного изменения судебных уставов 1864 г. [16, л. 5об], в том числе и в части обеспечения независимости судей.

В ходе работы совещания был разработан ряд мер инструкционного характера, направленных на «устранение и предупреждение возникших в некоторых губерниях затруднений и пререканий» между административной и судебной властью. Так, министрам внутренних дел и юстиции «по взаимному соглашению» следовало:

1) вместе с шефом жандармов разработать и дать соответствующий ход предположениям о более точном определении прав и порядка действий губернаторов в

случаях общих беспорядков или совершения преступлений толпой. При этом особо подчеркивалась необходимость нормативно установить запрет для лиц прокурорского надзора и мировых судей освобождать арестованных губернатором – без его согласия или до приговора суда;

2) издать циркуляры о значении, с одной стороны, губернатора как представителя в губернии высшей правительствующей власти, а с другой – самостоятельности, или независимости, судебных органов и должностных лиц. Следовало также точно указать правила для необходимого единства действий административной и судебной власти «как органов одного Верховного правительства»;

3) разработать и представить в установленном порядке предположения об отмене права чинов судебного ведомства давать предостережения чинам полиции с постановлением других правил, обеспечивающих исполнение полицией законных требований судебной власти.

Кроме того, предлагалось ужесточить требования к будущим прокурорам, в частности установить возрастной ценз в 25 лет [16, л. 60б] (именно неопытностью объясняли представители администрации резкие, порой радикальные действия «молодого юридического поколения, только что вставшего с университетской скамьи»: «это все будущие Юпитеры, которые готовятся поражать своими громами всякого, кто только будет иметь несчастье попасть под их руку» [52, л. 1], – иронично писал неизвестный автор). Министру внутренних дел предписывалось рассмотреть вопрос о возможности освобождения губернаторов от допросов на суде в качестве свидетелей по таким делам, по которым они действовали как представители высшей правительственной власти в губернии [16, л. 6–8].

Для реализации данных мер при Министерстве внутренних дел была создана специальная Комиссия «по вопросам, касающимся отношений администрации с судебным установлением». В ее состав вошли представители от министерств: внутренних дел – действительный статский советник Косаговский, юстиции – коллежский советник Кони и от Собственной его императорского величества канцелярии: от Второго отделения – действительный статский советник Пясецкий, от Третьего отделения – действительный тайный советник Ефремов. Председательствовал в комиссии тайный советник Кителин [46, 38–38об].

Комиссия работала с 24 января по 2 апреля 1876 г., рассмотрев на 14 заседаниях наиболее важные, дискуссионные вопросы о взаимоотношении административной и судебной властей, поставленные на Особом совещании 1875 г. [18, л. 62]. Формально Комиссия выработала ряд практических рекомендаций по взаимодействию административной и судебной властей и передала их министрам внутренних дел и юстиции. Ознакомившись с предоставленными материалами, правительство отметило: двадцатилетний опыт деятельности новых судебных установлений указывает сам собою на необходимость пересмотра ... в некоторых частях и статьях судебных уставов с той главной целью, чтобы отношения администрации и полиции к судебной власти определены были на наиболее правильных основаниях» [18, л. 62]. Но фактически комиссия Кителина оказалось одной из тех, результаты которой не были востребованы или реализованы. А.Ф. Кони, называя комиссию «мертворожденной», так не без иронии оценивал результаты работы: в комиссию «...были переданы все жалобы администрации на судебные учреждения для разработки вопросов о безусловной доказательной силе полицейских протоколов, об отмене права судей делать предостережения чинам полиции, о порядке служебных сношений между представителями администрации и судьями, о церемониале приемов и т. д. Тогда благодаря невежеству и лени Кителина и тому, что Косаговский писал куплеты (в чем я его усердно поощрял), а представитель III отделения Еремеев рисовал женские торсы,

ножки и головки, мне и покойному Пясецкому удалось свести все эти вопросы на нет» [27, с. 176–177].

В целом, Особые совещания – как 1875 г., так и более поздние, 1878–1879 гг., – не имели никаких практических результатов в части ликвидации независимости судей², хотя по их итогам и были приняты отдельные акты (так, 18 декабря 1879 г. мировые судьи были лишены права делать полиции предостережения [2]). Этому в немалой степени способствовала позиция министерства юстиции, которое неизменно выступало против усиления влияния административной власти на судей. Так, К.И. Пален, говоря о необходимости сохранения независимого суда, многократно подчёркивал, что «власть судебная не может быть поставлена в зависимость от власти административной ни по предмету рассмотрения вверенных ей дел, ни по форме сношения с властью административною» [50, л. 51об].

Вместе тем в 1879–1881 гг. всё же принимается ряд актов, вносящих коррективы в механизм взаимодействия администрации и судей.

Так, в 1879 г. Одесский генерал-губернатор Э.И. Тотлебен выступил с предложением, чтобы мировые судьи назначались на должности губернаторами или градоначальниками (см.: [6, с. 72]). Записка генерал-губернатора была передана в Комитет министров с резолюцией Александра II: «все эти меры признаю дельными и целесообразными» (цит. по: [239, с. 248]). Но Комитет министров предложение Э.И. Тотлебена не утвердил, сославшись на то, что оно «несогласно ни с определенным законом порядком назначения мировых судей, ни с пространством тех прав, которые вверены губернаторам» [44, л. 115об].

Однако в правительственных кругах неоднократно высказывалась идея о том, что «от лиц судейского звания справедливо требовать с большей строгостью, чем от прочих должностных лиц, совмещения ими всех тех нравственных качеств, которые... должны быть присущи всем, состоящим на государственной службе лицам». Признавалось также необходимым «чтобы на должности мировых судей были назначаемы только лица, вполне благонадежные и в политическом отношении, в особенности в такое время, когда по случаю происходящих в обществе волнений Правительство должно рассчитывать на полную солидарность с ним всего судейского сословия в борьбе с коренящимся в обществе злом» [44, л. 124–124об].

Упоминание в данном контексте мировых судей неслучайно. Вообще, проблема кадрового состава мировой юстиции неоднократно вызывала озабоченность правительства. Идея авторов судебной реформы о мировом суде как местном, максимально приближенном к населению и призванном преимущественно решать дело миром, обусловила специфику цензовых требований, предъявляемых к кандидатам на должность судей. Практическое применение норм Судебных уставов показало: низкий образовательный ценз, который мог заменяться цензом служебным; дефицит кандидатов на должность мировых судей, избрание не по деловым качествам, а в силу приверженности той ли иной «партии» в земстве; краткий срок полномочий – на практике эти обстоятельства приводили к формированию низкоквалифицированного судейского корпуса (см., напр.: [47, л. 5об]). И в то время как для кандидатов на должность коронных судей законодательно был установлен жесткий механизм отбора, для мировых судей таковой отсутствовал. Попытки Министерства юстиции принять ряд законов для улучшения состава мирового института успехом не завершились, что заставило правительство искать иные пути улучшения кадров. Кроме того, учитывая сложную политическую обстановку, Министерство юстиции признавало

² Сам председатель Особых совещаний П. А. Валуев не без иронии называл их «комитетом общественного квазиспасения», признавая бесплодность проделанной работы (см.: [7, с. 88])

необходимость «преградить доступ в среду мировой юстиции лицам политически и нравственно неблагонадёжным» [51, л. 4об]. Именно эти обстоятельства и вызвали принятие Положения 26 сентября 1879 г. [4]

В виде «временной меры» Положение 26 сентября 1879 г. предписывало земским и городским учреждениям одновременно с передачей списков избранных участковых и почётных мировых судей в Сенат представлять их и местному губернатору или градоначальнику. Последним вменялось в обязанность выслать Сенату свои замечания относительно нравственных качеств и благонадёжности лиц, избранных на должности мировых судей. Сенат же при рассмотрении представленных ему кандидатур должен был «входить в ближайшую оценку и поверку» предоставленных ему местным губернским начальством отзывов, принимая во внимание заключение по этому вопросу Министерства юстиции.

Положение 26 сентября 1879 г. вызвало бурю негодования со стороны судейского сообщества; неодобрительно отзывалось о нем и Министерство юстиции (см., напр.: [19, л. 16–17]). Причем критиковался не сам факт сбора и предоставления информации о нравственных качествах и политической благонадёжности кандидатов: такая практика существовала и при назначении на должность коронных судей (см., напр.: [9; 61; 62 и т.д.]). Однако если в отношении последних данные полномочия принадлежали прокурорам и председателям судебных палат, что признавалось судьями само собой разумеющимся, то передача подобных прерогатив административной власти расценивалась как посягательство на независимость суда.

Еще одним актом, частично расширяющим полномочия губернатора (градоначальника) в судебной сфере (но только в период действия чрезвычайного режима – «исключительного положения»), стало «Положение о мерах к охранению государственного порядка» [5], принятое 14 августа 1881 г. (далее Положение 14 августа 1881 г.)

Положение 14 августа 1881 г. устанавливало два чрезвычайных режима: «усиленная охрана» и «чрезвычайная охрана», причём степень вмешательства губернатора (градоначальника) в вопросы формирования судейского корпуса разнилась. Так, п. «е» ст. 27 предоставлял губернаторам право «устранять от должности на время объявленного положения чрезвычайной охраны чиновников всех ведомств, а также лиц, служащих по выборам в сословных, городских и земских учреждениях», за исключением лиц, занимающих должности первых трёх классов. В то же время, согласно ст. 20 Положения от 14 августа 1881 г., в местностях, находящихся на положении «усиленной охраны», губернатор или градоначальник обладали правом требовать «немедленного удаления от должности» всех лиц, замещающих ее «по земским, городским и судебно-мировым установлениям», кроме «мировых судей и лиц, служащих в земских и городских общественных учреждениях по выборам».

В связи с принятием Положения 14 августа 1881 г., указом от 4 сентября 1881 г. [25] были отменены отдельные статьи Положения 26 сентября 1879 г., однако норма, предписывающая губернаторам представлять в Сенат сведения о мировых судьях, продолжала своё действие.

На наш взгляд, нельзя однозначно оценить акты конца 70 – начала 80-х гг. XIX в.. Принятие чрезвычайного законодательства обуславливалось сложной внутривластной ситуацией и представлялось насущно необходимым, особенно после событий 1 марта 1881 г. Несмотря на то что нормы Положения 14 августа 1881 г. ставили судей в прямую зависимость от губернаторов или градоначальников, указанные нормы действовали только в период «исключительного положения» и только в местностях, объявленных на положении чрезвычайной охраны. Положение же 26 сентября 1879 г. распространяло своё действие только на мировых судей. Нормы

Положения 26 сентября 1879 г. не подлежали применению в отношении судей коронных, поэтому нельзя говорить о полной подчинённости судей вообще местной административной власти. При этом, как уже отмечалось выше, отдельные губернаторы и до принятия Положения собирали сведения о кандидатах в мировые судьи; в 1879 г. это было вменено в обязанность начальникам губернии повсеместно.

Подведем итог. Судебные уставы 1864 г. провозгласили отделение суда от администрации, лишив губернаторов кадровых и контрольных полномочий в сфере судебного управления и отстранив полицию от участия в судебном процессе. Стремление глав губерний вернуть утраченные полномочия и формирующееся в судейской среде негативное отношение к полиции и губернаторам стало причиной конфликтов между административной властью и судами. В условиях нарастающей напряженности в обществе, вызванной сложной внутривластной ситуацией, правительство предпринимает ряд мер, направленных, с одной стороны, на усиление губернаторской власти, а с другой – на оптимизацию отношений между судами и административной властью. Однако принятые в рассматриваемый период акты, регламентирующие взаимоотношения суда и администрации, не ограничивают в целом независимость судей.

1. Валуев П.А. Дневник министра внутренних дел: в 2 т. Т. 2. М.: Изд-во Академии наук СССР, 1961. 589 с.

2. Высочайше утверждённое мнение Государственного совета «О порядке привлечения к ответственности чинов полиции за неисполнение обязанностей по производству дел у мировых судей» от 18 декабря 1879 г. // ПСЗ РИ. Т. LIV. № 60299.

3. Высочайше утвержденное Положение Комитета министров от 22 июля 1866 г., опубликованное 28 октября «О пространстве и пределах власти губернаторов» // ПСЗ РИ. Собр. II. Т. XLI. № 43501.

4. Высочайше утверждённое Положение Комитета министров от 26 сентября 1879 г., опубликованное 23 октября «О распространении действия высочайше утвержденного 19 августа 1879 года Положения Комитета министров о замещении должностей по земским и городским учреждениям и на замещение всех вообще должностей по мировым судебным установлениям, исключая лишь самих мировых судей» // ПСЗ РИ. Собр. II. Т. LIV. № 60045.

5. Высочайше учрежденное «Положение о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия» от 14 августа 1881 г. // ПСЗ РИ. Собр. III. Т. I. № 350.

6. Галай Ю.Г. Российская администрация и суд во второй половине XIX века (1866–1879): дис. ... канд. ист. наук. Минск, 1979. 207 с.

7. Гетманский А.Э. Политические взгляды и государственная деятельность П.А. Валуева (70–80 гг. XIX в.): дис. ... канд. ист. наук. Саратов, 2001. 226 с.

8. Горская Н.И., Козлов О.В. Административная и судебная власть в России второй половины XIX в.: история противостояния // История государства и права. 2009. № 13. С. 23–27.

9. Государственный архив Орловской области. Ф. 714. Оп. 1. Д. 90.

10. Государственный архив Российской Федерации. Ф. 109. Оп. 3а. Д. 146.

11. Государственный архив Российской Федерации. Ф. 109. Оп. 3а. Д. 155а.

12. Государственный архив Российской Федерации. Ф. 109. Оп. 3а. Д. 218.

13. Государственный архив Российской Федерации. Ф. 109. Оп. 3. Д. 236.

14. Государственный архив Российской Федерации. Ф. 109. Оп. 3а. Д. 237.

15. Государственный архив Российской Федерации. Ф. 109. Оп. 3а. Д. 259.

16. Государственный архив Российской Федерации. Ф. 564. Оп. 1. Д. 483.

17. Государственный архив Российской Федерации. Ф. 564. Оп. 1. Д. 528.
18. Государственный архив Российской Федерации. Ф. 728. Оп. 1. Д. 2771.
19. Государственный архив Российской Федерации. Ф. 1838. Оп. 1. Д. 3136.
20. Громницкий М. Из прошлого // Русская мысль. 1899. № 9. С. 210–251.
21. Джаншиев Г.А. Эпоха великих реформ. Т. 2. М.: Территория будущего, 2008. 496 с.
22. Дунаев И.И. Институт мировых судей Нижегородской губернии во второй половине XIX-начале XX века (по материалам Нижегородской губернии): дис. ... канд. юр. наук. Н. Новгород, 2003. 153 с.
23. Ефимушкин В.М. Выбор мировых судей в Тульской губернии во второй половине XIX века // Современные проблемы науки и образования. 2013. № 3. [Электронный журнал]. URL: <http://www.science-education.ru/109-r9164> (дата обращения: 25.09.2013 г.)
24. Захаров В.В. Суд и институт исполнения судебных решений по гражданским делам в Российской империи первой половины XIX столетия: законодательные основы и проблемы их практической реализации (историко-правовое исследование). Курск: Изд-во КГУ, 2008. 344 с.
25. Именной, данный Сенату 4 сентября 1881 г. «Об отмене действия некоторых узаконений, изданных к охранению государственного порядка и общественного спокойствия» // ПСЗ РИ. Собр. III. Т. I. № 383.
26. Киселева А.В. Основные этапы и особенности реализации судебной реформы 1864 г. (на материалах Нижегородской губернии): дис. ... канд. ист. наук. Н. Новгород, 2006. 217 с.
27. Кони А. Ф. Воспоминания о деле Веры Засулич // Кони А. Ф. Собрание сочинений. Т. 2. М.: Юридическая литература, 1966. С. 24–252.
28. Масалимов А.С. Реформы суда и полиции России 60–90-х годов XIX века (по материалам Уфимской губернии): дис. ... канд. юр. наук. Уфа, 2000. 238 с.
29. Москва. 1867. № 149.
30. Неклюдов Н. Руководство для мировых судей. Устав уголовного судопроизводства. Т. 1. СПб.: Тип. В. Демакова, 1872. 839 с.
31. Никитенко А.В. Записки и дневник (1826–1877). Т. III. СПб.: Тип. А.С. Суворина, 1893. 458 с.
32. Отдел рукописей Российской национальной библиотеки. Ф. 287. Д. 222.
33. Отдел рукописей Российской национальной библиотеки. Ф. 379. Д. 389.
34. Отдел рукописей Российской национальной библиотеки. Ф. 587. Д. 27.
35. Отдел рукописей Российской национальной библиотеки. Ф. 600. Д. 1507.
36. Отдел рукописей Российской национальной библиотеки. Ф. 600. Д. 1883.
37. Отдел рукописей Российской национальной библиотеки. Ф. 1004. Д. 1.
38. Плотникова Т. В. Судебная реформа 1864 г. в России: проблемы реализации (на материалах Тамбовской губернии): дис. ... канд. юр. наук. Тамбов, 2005. 218 с.
39. Полянский Н. Мировой суд // Судебная реформа / под ред. Н.В. Давыдова, Н.Н. Полянского. Т. 2. М., 1915. С. 172–291.
40. Попова А.Д. «Правда и милость да царствуют в судах» (из истории реализации судебной реформы 1864 г.). Рязань: Поверенный, 2005. 312 с.
41. Попп И.А. Губернаторы и мировые судьи Пермской губернии в 1870–1880-х годах в ситуации взаимопонимания и конфликта // Вестник Челябинского государственного университета. 2009. № 37 (175). История. Вып. 36. С. 72–80.
42. Российский государственный исторический архив. Ф. 694. Оп. 2 (1879). Д. 275. Л. 13об.
43. Российский государственный исторический архив. Ф. 851. Оп. 1. Д. 8.

44. Российский государственный исторический архив. Ф. 1263. Оп. 1. Д. 4047.
Ст. 505.

- 45. Российский государственный исторический архив. Ф. 1282. Оп. 3. Д. 885.
- 46. Российский государственный исторический архив. Ф. 1284. Оп. 233. Д. 4.
- 47. Российский государственный исторический архив. Ф. 1287. Оп. 27. Д. 863.
- 48. Российский государственный исторический архив. Ф. 1405. Оп. 68. Д. 2105.
- 49. Российский государственный исторический архив. Ф. 1405. Оп. 69. Д. 36.
- 50. Российский государственный исторический архив. Ф. 1405. Оп. 76. Д. 7185.
- 51. Российский государственный исторический архив. Ф. 1405. Оп. 77. Д. 5966.

Ч. 1.

- 52. Российский государственный исторический архив. Ф. 1405. Оп. 534. Д. 812.
- 53. Российский государственный исторический архив. Ф. 1405. Оп. 539. Д. 36.
- 54. Российский государственный исторический архив. Ф. 1405. Оп. 539. Д. 91.
- 55. Русь. 1884. № 4. С. 12.
- 56. Саморядов А.В. Правовые и организационные основы взаимодействия полиции с чинами судебных учреждений во второй половине XIX – начале XX века: дис. ... канд. юр. наук. Краснодар, 2007. 173 с.

57. Уортман Р. Властители и судии. Развитие правового сознания в императорской России. М.: Новое литературное обозрение, 2004. 520 с.

58. Фукс В. Суд и полиция: в 2 ч. Ч. 2. М.: Университет. тип., 1889. 232 с.

59. Центральный государственный исторический архив Санкт-Петербурга.
Ф. 225. Оп. 4. Д. 1.

- 60. Центральный исторический архив Москвы. Ф. 131. Оп. 8. Д. 94.
- 61. Центральный исторический архив Москвы. Ф. 131. Оп. 24. Д. 271а.
- 62. Центральный исторический архив Москвы. Ф. 131. Оп. 25. Д. 146.
- 63. Центральный исторический архив Москвы. Ф. 131. Оп. 32. Д. 91.